

Курникова Светлана Сергеевна

**Правовое регулирование статуса исполнительно-
распорядительных органов муниципальных образований в
субъекте Российской Федерации (на примере Республики
Татарстан)**

Специальность: 12.00.02 – конституционное право;
муниципальное право

Автореферат
диссертации на соискание ученой степени
кандидата юридических наук

Казань – 2007 г.

Работа выполнена на кафедре конституционного права и прав человека Государственного образовательного учреждения высшего профессионального образования «Казанский государственный университет им. В.И. Ульянова-Ленина».

Научный руководитель: кандидат юридических наук, доцент
Султанов Евгений Батырович

Официальные оппоненты: доктор юридических наук, профессор
Малый Александр Федорович

кандидат юридических наук
Курманов Мидхат Масгутович

Ведущая организация: **Ульяновский государственный университет**

Защита состоится «18» октября 2007 года в 12.00 часов на заседании диссертационного совета К.212.081.01 по защите диссертаций на соискание ученой степени кандидата юридических наук при Государственном образовательном учреждении высшего профессионального образования «Казанский государственный университет им. В.И. Ульянова-Ленина» по адресу: 42008, г. Казань, ул. Кремлевская, 18, юридический факультет, ауд. 324.

С диссертацией можно ознакомиться в Научной библиотеке им. Н.И. Лобачевского Государственного образовательного учреждения высшего профессионального образования «Казанский государственный университет им. В.И. Ульянова-Ленина».

Автореферат разослан «17» сентября 2007 г.

Ученый секретарь
диссертационного совета К.212.081.01,
кандидат юридических наук, доцент

Хабибуллина Г.Р.

Общая характеристика работы

Актуальность темы диссертационного исследования. В современном обществе и государстве трудно переоценить значение исполнительной власти. Развитие общества сопряжено с ростом сложности политических, экономических и социальных проблем, которые требуют оперативности в их разрешении. Органы исполнительной власти призваны решать эти задачи и обеспечивать устойчивое развитие всех сфер жизнедеятельности российского общества. Традиционный взгляд на исполнительную власть как власть, предназначенную только для исполнения законов и других решений представительных органов, претерпевает определенные изменения. Исполнительная власть в условиях глобализации все больше ориентируется на учет внешних факторов, на использование новейших технологий и возможности технического прогресса. Именно она выступает главным источником законодательных или правотворческих инициатив. Обладая, наиболее полной информацией о существующих проблемах развития общества, исполнительная власть имеет право и обязана готовить важнейшие проекты нормативно-правовых актов - проекты бюджетов и обеспечивать их исполнение.

Исполнительная власть осуществляется на всех уровнях территориальной организации государства. Наибольшей компетенцией обладают центральные органы исполнительной власти, которые призваны решать задачи в общероссийском масштабе. Достаточно большие полномочия, в силу федеративного устройства России, отведены органам исполнительной власти субъектов Российской Федерации. Местные органы исполнительной власти обладают своей компетенцией, которая должна быть достаточной для решения вопросов местного значения и отдельных государственных полномочий более высоких уровней власти.

По своей управленческой сущности, местное самоуправление – это децентрализация единой исполнительной власти. Реформа государственного

и местного самоуправления имеет единые цели и задачи. Попытка провести реформу местного самоуправления в отрыве от решения общегосударственных задач и проблем развития субъектов Российской Федерации принципиально обречена на неудачу.

Новый Федеральный закон от 6 октября 2003 года №131 «Об общих принципах организации местного самоуправления»¹ (далее – Федеральный закон 2003 года №131), предпринял попытку восстановить взаимодействие различных уровней исполнительной власти. Он установил основные параметры правового статуса исполнительно-распорядительных органов муниципальных образований и заложил правовые основы взаимодействия органов государственной власти с органами местного самоуправления.

Исходя из темы диссертационного исследования, отметим, что в этом законе определена возможность субъектов Российской Федерации на основе федеральных законов, а в определенных случаях самостоятельно, регулировать некоторые элементы правового статуса исполнительно-распорядительных органов муниципальных образований. В связи с этим представляется актуальным рассмотрение роли субъектов Российской Федерации в правовом регулировании статуса исполнительно-распорядительных органов муниципальных образований.

Степень научной разработанности темы. Органы местного самоуправления всегда в той или иной степени рассматривались авторами при анализе организационных и правовых проблем местного самоуправления в Российской Федерации.

В научной литературе имеются работы по теоретическому осмыслению различных аспектов правового статуса органов местного самоуправления. Это нашло свое отражение в работах С.А.Авакьяна, А.С.Автомова,

¹ Федеральный закон от 6 октября 2003 г. N 131-ФЗ "Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации"(с изменениями от 19 июня, 12 августа, 28, 29, 30 декабря 2004 г., 18 апреля, 29 июня, 21 июля, 12 октября, 27, 31 декабря 2005 г., 2, 15 февраля, 3 июня, 18, 25, 27 июля, 16 октября, 1, 4, 29 декабря 2006 г., 2 марта, 26 апреля, 10 мая, 15, 18 июня, 21 июля 2007 г.)// Собрание законодательства Российской Федерации. 2003. №40. Ст.3822

Г.В.Барабашева, Н.С.Бондаря, В.И.Васильева, И.В.Выдрина, Г.А.Гаджиева, Е.В.Гриценко, Ю.А.Дмитриева, А.Р.Еремина, В.В.Еремяна, С.Д.Князева, Е.М.Ковешникова, А.Н.Кокотова, А.Н.Костюкова, М.А.Краснова, О.Е.Кутафина, Л.А.Нудненко, Н.В.Постового, В.В.Пылина, А.А.Сергеева, Ю.А.Тихомирова, В.Е.Чиркина, В.И.Фадеева, Г.Н.Чеботарева, К.Ф.Шеремета, Е.С.Шугриной и других советских и российских ученых.

Отдельные проблемы правового статуса государственных органов исполнительной власти рассматривались такими учеными, представителями науки административного права, как: А.П.Алехин, Г.В.Атаманчук, Д.Н.Бахрах, И.Л.Бачило, К.С.Бельский, А.А.Кармолицкий, Ю.М.Козлов, А.Ф.Ноздрачев, М.И.Пискотин И.А.Полянский, Д.Д.Цабрия и другие.

Следует отметить, что существуют специальные исследования отдельных сторон правового статуса исполнительных органов местного самоуправления. Среди них можно отметить кандидатские диссертационные исследования А.В.Жеребцова Ю.В.Кондрашова, Н.В.Кочетковой, Е.А.Незнамовой, Л.Б.Соболевой и О.А.Сомовой. Однако в работах указанных авторов роль субъектов РФ в правовом регулировании правового статуса исполнительно-распорядительных органов муниципальных образований не являлась предметом специального исследования.

Объектом диссертационного исследования являются конституции (уставы), законы и иные нормативные правовые акты субъектов Российской Федерации, которые содержат нормы, определяющие правовой статус исполнительно-распорядительных органов муниципальных образований.

Предметом исследования являются особенности правового статуса исполнительно-распорядительных органов муниципальных образований, которые устанавливаются нормативными правовыми актами субъектов Российской Федерации.

Цель и задачи исследования. Целью диссертационного исследования является разработка теоретической концепции роли субъектов Российской

Федерации в формировании и реализации правового статуса исполнительно-распорядительных органов муниципальных образований.

Для достижения указанной цели были поставлены следующие задачи:

- проанализировать законодательство субъектов Российской Федерации о местном самоуправлении на предмет закрепления и объема регулирования организационной основы местного самоуправления в данном субъекте РФ;

- сформулировать понятие и определить структуру правового статуса исполнительно-распорядительного органа муниципального образования;

- определить особенности порядка формирования, структуры, компетенции, методов и форм деятельности исполнительно-распорядительных органов муниципальных образований, которые устанавливаются нормативными правовыми актами субъектов Российской Федерации;

- выявить проблемы реализации правового статуса исполнительно-распорядительных органов муниципальных образований;

- выработать научные рекомендации по повышению роли субъектов Российской Федерации в определении и реализации правового статуса исполнительно-распорядительных органов муниципальных образований.

Методологическую основу исследования. При подготовке диссертационной работы использовались разнообразные методы научного познания. В работе применялись такие общенаучные методы как анализ и синтез, сравнение и обобщение, индукция и дедукция, системно-структурный и формально-логический. Исследование ряда конкретных вопросов проводилось при помощи исторического метода. Специфика диссертационного исследования определила широкое использование формально-юридического и сравнительно-правового методов.

Теоретическую базу исследования составили труды отечественных и зарубежных ученых в области конституционного, административного и муниципального права, теории государственного управления.

В теоретическую базу исследования включены труды известных русских ученых, посвященные проблемам местного самоуправления, дореволюционного периода: В.П.Безобразова, Л.А.Велихова, А.Д.Градовского, Н.М.Коркунова Н.И.Лазаревского, И.А.Покровского и Б.Н.Чичерина. В работе использованы труды советских и современных российских ученых, таких как: И.А.Азовкин, А.А.Аскеров, Г.В.Барабашев, В.А.Баранчиков, А.А.Безуглов, Н.С.Бондарь, В.И.Васильев, И.В.Выдрин, Б.Н.Габричидзе, В.В.Еремян, А.Н.Кокотов, А.Н.Костюков, М.А.Краснов, В.А.Кряжков, О.Е.Кутафин, В.С.Мокрый, Л.А.Нудненко, И.И.Овчинников, В.А.Пертцк, М.И.Пискотин, Н.В.Постовой, В.В.Пылин, А.А. Сергеев, Н.С.Тимофеев, Ю.А.Тихомиров, В.И.Фадеев, К.Ф.Шеремет, Е.С.Шугрина и другие.

Нормативно-правовая и эмпирическая база исследования.

Нормативно-правовой базой данного исследования послужили общепризнанные принципы и нормы международного права, международные договоры Российской Федерации, международные правовые акты, в частности Европейская Хартия местного самоуправления, Конституция Российской Федерации, федеральные конституционные законы, Федеральный закон от 6 октября 2003 года №131 «Об общих принципах организации местного самоуправления», другие федеральные законы, федеральные подзаконные нормативные правовые акты, конституции (уставы) и законы субъектов Российской Федерации, уставы и иные правовые акты муниципальных образований.

В связи с предметом исследования рассматривались отдельные решения Конституционного Суда Российской Федерации и Конституционного Суда Республики Татарстан.

Эмпирической базой исследования является деятельность органов государственной власти и исполнительно-распорядительных органов муниципальных образований в Республике Татарстан.

Научная новизна. Настоящее исследование является первой попыткой определить степень участия субъектов Российской Федерации в формировании и реализации правового статуса исполнительно-распорядительных органов муниципальных образований.

Основные положения, выносимые на защиту:

1. Правовая основа местного самоуправления в субъекте Российской Федерации представляет собой сложную систему норм содержащихся в международных правовых актах, нормативных правовых актах федерального уровня, нормативных правовых актов субъекта Российской Федерации и в муниципальных нормативных правовых актах. Многослойность правового регулирования статуса органов местного самоуправления с одной стороны позволяет учесть все особенности организации местного самоуправления в конкретном муниципальном образовании, с другой стороны всегда существует проблема согласования норм различного уровня между собой.

2. Субъекты Российской Федерации не в полной мере используют возможности нормативного правового регулирования статуса органов местного самоуправления и, в частности, правового статуса исполнительно-распорядительных органов муниципальных образований, которые закреплены в Федеральном законе 2003 года №131. В работе предлагается на основе опыта Республики Татарстан по правовому регулированию статуса местных органов государственной власти, принять закон субъекта Российской Федерации о порядке взаимодействия органов государственной власти и органов местного самоуправления.

3. Правовой статус исполнительно-распорядительного органа муниципального образования - это закрепленное в нормах права его положение в системе органов публичной власти, а также правовые обязанности и возможности по взаимодействию с другими субъектами права.

Конституционное право субъектов Российской Федерации самостоятельно устанавливать систему органов государственной власти в соответствии с основами конституционного строя Российской Федерации и

общими принципами организации представительных и исполнительных органов государственной власти, предполагает разнообразие связей органов государственной власти данного субъекта с исполнительно-распорядительными органами муниципальных образований. Соответственно, правовой статус исполнительно-распорядительных органов муниципальных образований в каждом субъекте Российской Федерации имеет свои особенности, определяемые нормативными правовыми актами этого субъекта Российской Федерации.

4. Основные элементы правового статуса исполнительно-распорядительных органов муниципальных образований урегулированы в Федеральном законе 2003 года №131 в виде отсылочных норм к уставам муниципальных образований. Тем самым формально не закрепляется право субъектов Российской Федерации самостоятельно регулировать эти вопросы. Некоторые субъекты Российской Федерации в данном случае используют конституционное право на опережающее законодательство и в пределах своих полномочий по предметам совместного ведения осуществляют правовое регулирование прав, обязанностей и ответственности органов местного самоуправления и должностных лиц местного самоуправления.

5. Отсутствие детальной нормативно-правовой регламентации порядка формирования, структуры, компетенции, методов и форм деятельности исполнительно-распорядительных органов муниципальных образований на практике приводит к широкому использованию не правового метода согласования деятельности исполнительно-распорядительных органов муниципальных образований с мнением государственных органов исполнительной власти субъекта Российской Федерации. Не случайно, наиболее влиятельной формой такого взаимодействия является Совет глав муниципальных районов и городских округов Республики Татарстан во главе с Президентом Республики Татарстан.

6. На реализацию правового статуса исполнительно-распорядительных органов муниципальных образований оказывают влияние решения конституционных и уставных судов, а также формы и методы государственного контроля и надзора над деятельностью исполнительно-распорядительных органов муниципальных образований.

Эффективность реализации компетенции, главного элемента правового статуса исполнительно-распорядительных органов муниципальных образований, зависит от ответственности исполнительно-распорядительных органов муниципальных образований перед населением и государством. Основанием оценки деятельности исполнительно-распорядительных органов муниципальных образований может служить нормативно закреплённая система показателей или индикаторов, которая применяется в Республике Татарстан.

7. На основе изучения положительного опыта применения в Республике Татарстан индикативного управления местным самоуправлением, в работе предлагается закрепить в законах субъектов РФ о передаче отдельных государственных полномочий требование устанавливать состав и значение индикаторов, отражающих качество осуществления переданных государственных полномочий субъектом Российской Федерации. По мере накопления опыта применения такого рода законодательного закрепления состава и значения индикаторов, отражающих качество осуществления переданных государственных полномочий, рассмотреть вопрос о возможности закрепления таких требований в федеральном законодательстве, в том числе, применительно к передаваемым федеральным полномочиям.

Теоретическая и практическая значимость состоит в том, что результаты диссертации могут быть использованы в ходе дальнейших научных разработок, материалы исследования могут применяться при проведении занятий в высших учебных заведениях по дисциплинам: «Конституционное право Российской Федерации», «Муниципальное право».

Полученные выводы и обобщения могут найти применение при систематизации и совершенствовании законодательства, а также учтены в ходе разработки новых нормативных правовых актов.

Апробация результатов исследования. Диссертация подготовлена, обсуждена и одобрена на кафедре конституционного права и прав человека Казанского государственного университета. Основные теоретические положения и предложения по совершенствованию нормативного правового регулирования правового статуса исполнительно-распорядительного органа местного самоуправления изложены в ряде статей.

Материалы диссертационного исследования использовались в процессе преподавания в Казанском юридическом институте.

Структура диссертации обусловлена характером поставленной цели и перечнем задач исследования, а также избранной автором логики изложения материала. Диссертационное исследование состоит введения, трех глав, в которых объединены восемь параграфов.

Основное содержание работы

Во введении обосновывается актуальность темы исследования, устанавливается степень ее научной разработанности, определяются объект, предмет, цели и задачи исследования, формулируется научная новизна и основные положения, выносимые на защиту, показана теоретическая и практическая значимость полученных выводов.

В первой главе «Нормативное правовое регулирование правового статуса органов местного самоуправления в субъекте Российской Федерации и правовой статус исполнительно-распорядительных органов муниципальных образований», состоящей из двух параграфов, рассматривается роль субъектов Российской Федерации в нормативно-правовом регулировании правового статуса органов местного

самоуправления, и, особенно, в определении правового статуса исполнительно-распорядительных органов муниципальных образований.

В первом параграфе «Понятие и развитие нормативно-правового регулирования правового статуса органов местного самоуправления в субъектах РФ» раскрывается роль нормативных правовых актов субъектов Российской Федерации в установлении правового статуса органов местного самоуправления вообще и исполнительно-распорядительных органов муниципальных образований в частности.

В работе рассматриваются нормативные правовые акты субъектов Российской Федерации, регулирующие правовой статус органов местного самоуправления. Конституции (уставы) субъектов Российской Федерации, законы субъектов Российской Федерации и их подзаконные акты явились предметом специального анализа на наличие норм, дополняющих или конкретизирующих федеральное законодательство, устанавливающее правовой статус органов местного самоуправления.

Анализ частного вопроса выявил общую проблему. Федеральный закон 2003 г. №131 закрепил перечень полномочий органов государственной власти субъектов РФ по правовому регулированию в области местного самоуправления. Однако перечень, объем этих полномочий и их правовая регламентация, как показывает анализ, проведенный в диссертации, имеет много неопределенных и спорных моментов. В частности, многие полномочия субъектов Российской Федерации по регулированию организации местного самоуправления не могут быть применены, так как их осуществление допускается только в случаях прямо указанных в федеральных законах. Автор отмечает, что это не согласуется с конституционным статусом субъектов Российской Федерации, которые вправе осуществлять опережающее правовое регулирование вопросов по предметам совместного ведения, неурегулированным федеральными законами, если законы субъектов РФ не будут противоречить Конституции РФ и федеральным законам. Как считает А.А. Сергеев, реализация

указанного права не должна ставиться в зависимость от наличия в федеральном законе отсылочных норм.²

Для более полного представления о развитии полномочий субъектов Российской Федерации в определении правового статуса органов местного самоуправления в работе дается сравнительный анализ двух законов «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации», принятых в 1995 г. и 2003 г.

Федеральный закон от 28 августа 1995 года № 154 - ФЗ «Об общих принципах организации местного самоуправления» (далее - Федеральный закон 1995 года) представлял более широкие полномочия субъектам РФ, устанавливал альтернативные возможности создания органов местного самоуправления, и отдавал окончательное решение организационных вопросов на усмотрение населения муниципальных образований (кроме обязательных представительных органов). Федеральный закон 2003 года №131 императивно определяет перечень основных органов местного самоуправления, в который входят: представительный орган муниципального образования, глава муниципального образования, местная администрация (исполнительно-распорядительный орган муниципального образования) и контрольный орган, причем первые три являются обязательными. В работе проведен анализ различных точек зрения по проблеме правомочности населения самостоятельно определять структуру органов местного самоуправления.

В работе отмечается, что свобода субъектов Российской Федерации в выборе модели организации местного самоуправления в начале проведения реформы местного самоуправления имела как положительные, так и отрицательные стороны. В российских регионах были выстроены различные схемы организации местного самоуправления, соответствующие специфике этих регионов и, в ряде случаев, позволяющие оптимально решать

² Сергеев А.А. Местное самоуправление в Российской Федерации: проблемы правового регулирования. – М.: ТК Велби, Изд-во Проспект, 2006. – С. 324

социально-экономические задачи, соответствующие компетенции муниципальной власти. Но, в большинстве случаев, выбор организационной схемы муниципального управления не соответствовал требованиям времени.³

По мнению автора, Федеральный закон 2003 г. №131 установив обязательную основу структуры органов местного самоуправления, гарантирует населению муниципальных образований защиту от ошибок в построении конкретных организационных схем местного самоуправления.

В настоящее время Федеральный закон 2003 г. №131 предусматривает универсальную двухуровневую модель организации местного самоуправления, которая является обязательной для субъектов РФ и воспроизводится в их основных законах о местном самоуправлении.

Проанализировав содержание нормативных правовых актов регулирующих организационную основу местного самоуправления в субъектах Российской Федерации, автор приходит к выводу, что некоторые акты оставляют возможности для подчинения поселений муниципальным районам. Практика взаимоотношений между поселениями и муниципальными районами в отдельных муниципальных районах Республики Татарстан также свидетельствует о наличии элементов соподчинения. В ряде случаев поселения сами заинтересованы в таких отношениях. Тем самым искажается идея Федерального закона 2003 года №131, о не допустимости соподчиненности уровней муниципальной власти.

Не менее сложной является проблема подчиненности органов местного самоуправления органам государственной власти субъектов Российской Федерации. Формально, в законодательстве субъектов РФ закрепляется положение о самостоятельности органов местного самоуправления, но реально органы государственной власти обладают большими

³ Курманов М.М., Мижарева Н. Проблемы исполнения Федерального закона «Об общих принципах местного самоуправления в Российской Федерации» органами государственной власти субъектов Российской Федерации. // Законодательство и экономика. - №2 – февраль 2005г.

возможностями, в первую очередь финансовыми, для прямого воздействия на органы местного самоуправления.

В ряде субъектов Российской Федерации используются косвенные методы воздействия на органы местного самоуправления. В этом плане наиболее интересен опыт Республики Татарстан по нормативному правовому регулированию оценки качества выполнения отдельных государственных полномочий переданных органам местного самоуправления. В Республике Татарстан эти вопросы урегулированы постановлениями Кабинета Министров Республики Татарстан, которыми утверждены состав и значение индикаторов, отражающих качество осуществления переданных государственных полномочий. В зависимости от качества выполняемых отдельных государственных полномочий, может быть принято решение об изъятии этих полномочий из компетенции органов местного самоуправления.

Проведенный анализ приводит к выводу, что субъекты Российской Федерации недостаточно используют свои возможности в нормативно-правовом регулировании по всем основным элементам правового статуса органов местного самоуправления. Особенно большие возможности у субъектов Российской Федерации имеются по нормативно-правовому регулированию взаимодействия органов государственной власти и органов местного самоуправления при решении вопросов местного значения и выполнении отдельных государственных полномочий.

Во втором параграфе «Понятие и структура правового статуса исполнительно-распорядительных органов муниципальных образований» рассматриваются основные теоретические проблемы определения правового статуса исполнительно-распорядительных органов муниципальных образований.

Осуществляется сравнительный анализ понятийного аппарата исследования правового статуса исполнительно-распорядительных органов

муниципальных образований с кратким обзором этимологии термина «исполнительный орган» и «исполнительно-распорядительный орган».

В работе раскрывается общее понятие «правовой статус», приводятся различные точки зрения по поводу содержания правового статуса органов государственной власти, органов местного самоуправления и иных субъектов права, которые можно разделить на две основные позиции. Представители первой считают, что в понятие статуса входят только субъективные права и юридические обязанности (применительно к личности) или компетенция (применительно к органам власти). Представители второй позиции, используют более широкий подход. В понятие статуса они включают множество элементов: официальное наименование; порядок и способы образования; территорию деятельности; цели, задачи и функции; объем и характер властных полномочий; формы и методы деятельности; ответственность и многое другие. На основе анализа различных подходов к определению правового статуса автор выводит понятие правового статуса исполнительно-распорядительного органа муниципального образования.

Правовой статус исполнительно-распорядительного органа муниципального образования - это закрепленное в нормах права его положение в системе органов публичной власти и правовые возможности взаимодействия с другими субъектами права.

В диссертационном исследовании рассмотрен вопрос о месте исполнительно-распорядительных органов муниципальных образований в системе органов местного самоуправления, а также в системе государственных органов исполнительной власти.

Конституция РФ не включает органы местного самоуправления в систему органов государственной власти. Запрет на организационное подчинение органов местного самоуправления органам государственной власти наложил отпечаток на исследования этой проблемы в современной юридической науке. В работе обосновывается авторская позиция, что исполнительные органы местного самоуправления не могут быть абсолютно

независимы от государства и, находиться вне воздействия государственных органов исполнительной власти.

В работе анализируются особенности всех основных элементов правового статуса исполнительно-распорядительных органов муниципальных образований и их соответствие задачам и целям проводимой реформы местного самоуправления.

Вторая глава «Нормативное правовое регулирование основных элементов правового статуса исполнительно-распорядительных органов муниципальных образований в субъекте Российской Федерации» состоит из 3-х параграфов.

В **первом параграфе** рассматривается порядок формирования и структура исполнительно-распорядительных органов муниципальных образований.

Конституция РФ устанавливает, что структура органов местного самоуправления определяется населением самостоятельно, однако при этом не раскрывает само понятие структуры. В работе проводится сравнительный анализ понятий «структура органа», «структура органов» и «система органов». Отмечается не совсем удачное, по мнению автора, использование понятия структура органов, которое кардинально отличается от традиционного понимания структуры органа.

Под структурой органов понимается перечень органов местного самоуправления, которые создаются в конкретном муниципальном образовании. Система органов местного самоуправления включает не только виды органов местного самоуправления, но и взаимодействие между этими органами. Определяющим моментом в формировании структуры органов местного самоуправления является требование законодательства о самостоятельном и под свою ответственность решении вопросов местного значения и отдельных государственных полномочий. Рациональное разделение управленческого труда по решению вопросов местного значения

и отдельных государственных полномочий лежит в основе формирования системы органов местного самоуправления.

Рассматривая вопрос о структуре органа, особое внимание в работе уделяется исследованию порядка формирования и анализу структуры местной администрации (исполнительно-распорядительного органа муниципального образования). Отмечается, что, несмотря на широкие возможности по самостоятельному определению структуры местной администрации, в большинстве случаев, для каждого вида муниципальных образований она является однотипной, либо имеет небольшие изменения. С точки зрения диссертанта, это обусловлено сходством задач и объема управленческого труда в основных сферах жизнедеятельности одновидовых муниципальных образований.

Нормативные правовые акты большинства субъектов РФ, которые регулируют сферу местного самоуправления, воспроизводят формулу Федерального закона 2003 года №131, что порядок формирования, полномочия, срок полномочий, подотчетность, подконтрольность органов местного самоуправления, а также иные вопросы организации и деятельности этих органов определяются уставом муниципального образования. В работе обосновывается целесообразность и необходимость принятия модельных законов субъектов Российской Федерации, где должен быть предложен оптимальный вариант решения указанных вопросов. В настоящее время, по сути дела, приведением к типовым параметрам всех организационных структур органов местного самоуправления, занимаются органы Минюста при регистрации уставов муниципальных образований.

На примере основных видов муниципальных образований Республики Татарстан проводится анализ структуры и системы органов местного самоуправления, а также порядка формирования и структуры исполнительно-распорядительных органов этих муниципальных образований.

Второй параграф посвящен главному элементу правового статуса – компетенции исполнительно-распорядительных органов муниципальных образований.

Основы компетенции органов местного самоуправления установлены Конституцией Российской Федерации и получили свою конкретизацию в Федеральном законе «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации». Федеральный Закон 2003 года №131 устанавливает, что органы местного самоуправления наделяются в соответствии с уставами муниципальных образований **собственной компетенцией** в решении вопросов местного значения.

Автор считает, что наиболее сложной проблемой является определение понятия «собственная компетенция». Для этого в работе приводятся разнообразные подходы к соотношению понятий «компетенция» и «собственная компетенция».

За внешней простотой формулы, что органы местного самоуправления, в том числе, исполнительно-распорядительные органы муниципальных образований, наделяются собственной компетенцией **уставами муниципальных образований**, скрывается очень сложная проблема.

Пределы власти местного самоуправления устанавливаются Конституцией Российской Федерации, федеральными законами, а в случаях, установленных федеральными законами, - законами субъектов Российской Федерации. Поэтому, в соответствии со ст. 44 Федерального закона 2003 г. №131, уставы муниципальных образований должны соответствовать Конституции РФ, федеральным законам, принимаемым в соответствии с ними конституциями (уставами) и законами субъектов Российской Федерации. Согласно статьям 5 и 6 этого федерального закона федеральные органы государственной власти и органы государственной власти субъектов Российской Федерации обладают, определенными в этом законе, полномочиями по правовому регулированию прав, обязанностей и

ответственности органов местного самоуправления и должностных лиц местного самоуправления по решению вопросов местного значения и при осуществлении отдельных государственных полномочий. Из этого вытекает, что уставы муниципальных образований попросту ретранслируют основные полномочия органов местного самоуправления, которые устанавливаются в федеральном законодательстве и законодательстве субъектов Российской Федерации.

Большинство полномочий исполнительных органов местного самоуправления закрепляются в многочисленных законах РФ и законах субъектов РФ, которыми регулируются все сферы и области жизнедеятельности муниципальных образований. Все это создает известные трудности в деятельности исполнительно-распорядительных органов муниципальных образований, которые должны систематически отслеживать изменения этого обширного законодательства. Попытка некоторых муниципальных образований максимально закрепить полномочия исполнительно-распорядительных органов в уставе муниципального образования, на взгляд автора, является крайне непродуктивной. Изменения в законодательстве автоматически требует соответствующих изменений в уставе муниципального образования, что сопряжено со значительными технико-юридическими трудностями. Тем не менее, чаще всего все основные полномочия исполнительно-распорядительных органов муниципальных образований закрепляются в уставах муниципального образования.

В диссертационном исследовании проводится анализ существующих оснований для классификации полномочий исполнительно-распорядительных органов муниципальных образований. Наиболее удачной, по мнению автора, является группировка полномочий по основным сферам жизнедеятельности муниципальных образований. К этим сферам относятся: политическая сфера, финансово-экономическая сфера, социально-культурная сфера, сфера (область) охраны

общественного порядка и обеспечения прав и законных интересов населения.

Компетенция исполнительных органов местного самоуправления может быть расширена за счет делегированных полномочий. Практически по всем основным сферам общественной жизни в Республике Татарстан изданы законы о наделении органов местного самоуправления муниципальных образований отдельными государственными полномочиями. Они осуществляют переданные им на неограниченный срок государственные полномочия, а это означает, что исполнительно-распорядительные органы муниципальных образований полностью встраиваются в единую вертикаль исполнительной власти.

Очень сложной и многогранной представляется проблема делегирования полномочий. В специальной литературе в основном исследуется проблема наделения органов местного самоуправления отдельными государственными полномочиями. Но, на взгляд автора, проблема намного шире. В диссертационном исследовании приводится анализ скрытого делегирования или фактического присвоения (передачи) полномочий других субъектов публичного права.

Третий параграф посвящен исследованию методов и форм деятельности исполнительно-распорядительных органов муниципальных образований.

Методы и формы деятельности государственных органов исполнительной власти являются объектом постоянного научного внимания со стороны ученых науки административного права. В науке муниципального права этим вопросам пока уделяется значительно меньше внимания. Существует достаточно устоявшееся мнение, что результаты науки административного права можно без оговорок использовать применительно к деятельности исполнительно-распорядительных органов муниципальных образований. В работе обосновывается позиция, что цели, задачи, принципы и функции местного самоуправления не совпадают с государственным

управлением. А это, в свою очередь, позволяет исследовать особенности методов и форм деятельности органов местного самоуправления. Более того, автор считает, что в зависимости от вида муниципального образования имеются свои особенности в использовании однотипных методов и форм деятельности исполнительно-распорядительных органов муниципальных образований.

Исполнительно-распорядительный орган муниципального образования, также как все органы исполнительной власти, осуществляет свою деятельность убеждением и принуждением, прямым и косвенным, правовым и не правовым (организационным) методами. Однако, как показывает анализ властная составляющая методов его деятельности значительно меньше, чем у органов государственной власти и меняется в зависимости от вида муниципального образования.

Формы деятельности представительных органов местного самоуправления, особенно их нормотворческая деятельность, являлись предметом специальных исследований в науке муниципального права.⁴ Вместе с тем, специальных исследований особенностей форм деятельности исполнительно-распорядительных органов муниципальных образований пока нет. В работе исследованы такие основные формы деятельности исполнительно-распорядительных органов муниципальных образований, как: нормотворческая деятельность, правоприменительная деятельность, организационная деятельность и материально-технические операции.

На основе исследования понятий «муниципальный правовой акт», «система муниципальных правовых актов» и «правовые акты исполнительно-распорядительного органа муниципального образования», на примере Республики Татарстан, подробно исследуется механизм издания муниципальных правовых актов исполнительно-распорядительными

⁴См.:Яровой Б.Н.Проблемы правотворчества муниципальных образований. . Автореф. диссер. на соиск. учен. степени канд. юрид. наук. Челябинск.2007. С.16-17

органами муниципальных образований, и рассматриваются требования, предъявляемые к муниципальным правовым актам.

Третья глава «Проблемы реализации правового статуса исполнительно-распорядительных органов муниципальных образований в субъекте Российской Федерации» состоит из 3-х параграфов.

В первом параграфе рассматриваются правовые позиции конституционных судов по проблемам правового статуса исполнительно-распорядительных органов муниципальных образований

Конституционные суды не являются правотворческими органами, но его решения оказывают значительное влияние на реализацию правового статуса исполнительно-распорядительных органов муниципальных образований.

В диссертационном исследовании анализируются правовые позиции Конституционного суда РФ по проблемам правового статуса исполнительно-распорядительных органов муниципальных образований, а также исследованы решения Конституционного Суда Республики Татарстан связанные с порядком формирования, структурой, формами и методами деятельности исполнительно-распорядительных органов муниципальных образований

Второй параграф посвящен государственному контролю и надзору деятельности исполнительно-распорядительных органов муниципальных образований. Проанализировав научные взгляды на проблему государственного контроля над органами местного самоуправления, автор присоединяется к точке зрения, что государство имеет все правовые основания для осуществления контроля над органами местного самоуправления.⁵ Вместе с тем, в работе положительно оценивается позиция о недопустимости прямого государственного контроля над деятельностью

⁵ См.: Коршунов С.А. Правовое регулирование государственного контроля в сфере местного самоуправления. Автореф. диссер. на соиск. учен. степени канд. юрид. наук. Казань.2006. С.10

исполнительно-распорядительных органов муниципальных образований, что не исключает любые способы и формы косвенного государственного контроля.⁶

В диссертационном исследовании делается сравнительный анализ между понятиями «контроль» и «надзор», которые имеют существенные различия. Контроль проводится вышестоящими органами государственного управления с целью обеспечения законности и целесообразности, включая исполнительность и дисциплинированность. Надзор это разновидность контроля, но он осуществляется только за законностью и в строго определенных сферах (например, пожарный надзор, санитарный надзор и т. д.). Определенное исключение составляет надзор прокуратуры за законностью деятельности органов местного самоуправления в любой сфере их деятельности.

В работе исследуется понятие содержание, предметы и формы прокурорского надзора над деятельностью исполнительно-распорядительных органов муниципальных образований.

В третьем параграфе рассматриваются понятие, виды и механизм ответственности исполнительно-распорядительных органов муниципальных образований.

Ответственность исполнительно-распорядительных органов муниципальных образований наступает в результате совершения правонарушения. В работе отмечается, что согласно Федеральному закону 2003 года №131, органы местного самоуправления несут ответственность в соответствии с федеральными законами. В этой связи анализируется вопрос о возможности установления в федеральном законодательстве ответственности органов местного самоуправления за нарушения законодательства субъектов Российской Федерации.

⁶ Там же. С.14

В диссертационном исследовании рассматриваются основания и виды ответственности исполнительно-распорядительных органов муниципальных образований и их должностных лиц.

В результате утраты доверия населения, у исполнительно-распорядительных органов местного самоуправления наступает ответственность перед ними. Население имеет право на выражение недоверия, отзыв и досрочное прекращение полномочий выборного главы местной администрации. В работе отмечаются сложности реализации данного вида ответственности в отношении других должностных лиц исполнительно-распорядительных органов муниципальных образований. Основаниями для оценки деятельности исполнительно-распорядительных органов муниципальных образований может служить нормативно закреплённая система показателей или индикаторов, которая применяется в Республике Татарстан.

Ответственность исполнительно-распорядительных органов муниципальных образований перед физическими и юридическими лицами, как правило, вытекает из гражданско-правовых отношений. Ответственность исполнительно-распорядительных органов и должностных лиц местного самоуправления перед физическими и юридическими лицами наступает лишь в результате их неправомерных действий или бездействия, причиняющих имущественный или иной ущерб этим субъектам муниципальных правоотношений.

Анализ показывает, что должностные лица исполнительно-распорядительных органов муниципальных образований не являются субъектами гражданского права и значит, не несут гражданско-правовую ответственность. Такую ответственность несут лишь исполнительно-распорядительные органы муниципальных образований

Правовое регулирование ответственности исполнительно-распорядительных органов местного самоуправления и должностных лиц перед государством осуществляется на основании Федерального закона

2003 г. №131. Автор рассматривает специфику основания данного вида ответственности и анализирует понятия «надлежащее осуществление переданных полномочий» и «ненадлежащее осуществление переданных полномочий» исполнительно-распорядительными органами муниципальных образований.

В **заключении** в обобщенном виде сформулированы основные выводы и предложения, вытекающие из проведенного исследования.

По теме диссертационного исследования автором опубликованы следующие работы:

Публикации в ведущих рецензируемых журналах, перечень которых утвержден ВАК:

1. Курникова С.С. Правовая основа организации и деятельности исполнительных органов местного самоуправления в Республике Татарстан /С.С. Курникова// Юрист. -2007. - №9. – С. 61-64. (0,4 п.л.).

Публикации в иных изданиях:

1. Курникова С.С. Проблема правового регулирования оценки эффективности работы исполнительных органов местного самоуправления /С.С. Курникова // Вестник экономики, права и социологии. – 2007. - № 3. – С. 98-101. (0,3 п.л.).
2. Курникова С.С. К вопросу о компетенции исполнительных органов местного самоуправления поселений в сфере образования /С.С. Курникова // Образовательная политика. – 2007. - №9. – С. 42-45. (0,2 п.л.).

